

MATERIALI

Recensione a F. Liso, Appunti su Gino Giugni, riformista. Dagli anni '50 allo Statuto dei lavoratori, Cacucci, 2025 (Tiziano Treu)*

1. Uno studio per la conoscenza del riformismo di Giugni. 2. Il contributo di Giugni al rinnovamento delle relazioni industriali italiane. 3. Una lettura di fonti diverse e del dibattito sindacale. 4. Il rapporto tra legge e contrattazione collettiva: il filo conduttore del pensiero di Giugni e delle vicende del periodo. 5. Accordo interconfederale e legge sui licenziamenti. 6. Il contributo allo Statuto dei lavoratori: la promozione del sindacato in azienda. 7. La posizione della Cisl. 8. Il contrasto tra la Cgil e i suoi giuristi. 9. La composizione fra la linea costituzionalista e la linea promozionale. 10. Le condizioni di equilibrio fra intervento legislativo e contrattuale. 11. Crisi delle relazioni industriali e intervento dei giudici nella questione salariale.

1. Nell'avvertenza iniziale al volume, Franco Liso segnala che la versione attuale è il risultato di interventi successivi nel tempo sollecitati da vari amici e che presenta il limite di considerare solo l'attività svolta da Giugni fino al 1970, oltre a quello di non essere destinato in prima battuta ai giuristi.

Il secondo non mi sembra un limite, perché è utile che le vicende analizzate nel libro, che sono di grande importanza per la storia sociale italiana, siano conosciute da un pubblico più ampio dei soli giuristi. Oltretutto il testo fornisce analisi utili anche ai giuristi per chiarire non pochi aspetti delle riforme del lavoro di quel periodo.

Quanto al primo limite, gli anni esaminati, riguardanti la parte iniziale della lunga attività di Giugni, costituiscono un periodo fondamentale sia per lui personalmente sia per le vicende relative all'assetto dei rapporti di lavoro nel nostro paese.

Per Gino quella fase rappresenta per così dire l'incubatore e la prima prova della sua folgorante carriera accademica e politica.

Per l'Italia sono quelli gli anni in cui si registra il massimo sforzo per produrre un'azione di governo consapevolmente riformista in molti campi anche estranei alla legislazione del lavoro e alle relazioni industriali e all'interno del quale lo stesso Liso iscrive il progetto giugniano.

Le riflessioni di Franco Liso «meritano di essere diffuse e studiate, perché attengono a uno snodo fondamentale, a un momento di speranza e di costruzione nel nostro paese, nel quale il lavoro e la sua disciplina legislativa e contrattuale hanno avuto grande parte nello sforzo evolutivo della collettività»¹.

Concordo con gli autori della prefazione che «nonostante i numerosissimi scritti in ricordo di Giugni e a commento delle sue opere, la pubblicazione di questo studio di Liso apporta un valore aggiunto alle nostre conoscenze».

Il carattere dello scritto, di testimonianza diretta, arricchita dal particolare rapporto personale oltre che professio-

* Professore emerito di Diritto del lavoro nell'Università Cattolica di Milano.

¹ Così la prefazione di Barbieri, Leccese, Pinto, Voza, 2-3.

nale di Franco con Giugni, si rileva in molti passaggi.

A cominciare dalle pagine del primo capitolo che menzionano le origini della vocazione di Giugni “di politico prestato al diritto”, dalla consapevolezza delle opzioni valoriali del suo lavoro scientifico, alla ricchezza del *background* interdisciplinare, ai rapporti scientifici e personali con Federico Mancini.

Viene inoltre ricordata la molteplicità dei suoi primi impegni di studio e professionali: dalle collaborazioni con l'ufficio studi della Cisl, a quelle con un centro studi della sinistra DC e con il movimento Comunità di Adriano Olivetti, al servizio studi dell'ENI e poi dell'IRI.

A leggere i titoli di queste collaborazioni e i personaggi coinvolti – oltre a Giugni, Liso menziona Giorgio Fuà, Giorgio Ruffolo, Luigi Spaventa, Paolo Leon, Sabino Cassese – si rimane colpiti, almeno così è per me, dalle tante opportunità in cui giovani “impegnati” potevano allora acquisire esperienze e conoscenze fondamentali per la formazione della loro coscienza civile, sociale e politica. E mi viene da riflettere sulla differenza fra quelle opportunità e le condizioni in cui i giovani di oggi si trovano ad avviarsi nella vita professionale e sociale.

Con l'avvento del centrosinistra, chiosa Liso, Giugni viene chiamato a collaborare alla realizzazione di importanti progetti di riforma della legislazione del lavoro: dalla preparazione della legge sui licenziamenti individuali, alla redazione del progetto di legge governativo sullo Statuto dei lavoratori.

Il suo impegno di consigliere del principe doveva proseguire nel tempo, traducendosi nella collaborazione a una serie di riforme, da quelle sul processo del lavoro del 1973 e sul trattamento di

fine rapporto del 1982, al contributo al primo accordo triangolare di concertazione, il c.d. Protocollo Scotti del 1983, fino poi da Ministro al Protocollo del 1993, un piccolo miracolo, come Giugni stesso lo definisce, che darà un assetto costituzionale alle nostre relazioni industriali.

2. Nelle altre pagine del primo capitolo Liso dà conto in sintesi delle posizioni di Giugni sulle questioni principali del conflitto e della contrattazione collettiva, sottolineandone la rispondenza a una visione liberal socialista e di moderno riformismo: il conflitto non come lotta di classe ma come componente ineliminabile di una moderna società industriale, il contratto come elemento di garanzia della libertà degli individui e in grado di promuovere il dinamismo sociale, la visione contrattualistica funzionale a un assetto dinamico dei rapporti individuali di lavoro, lontana da tentazioni organicistiche e per altro verso da valorizzare nella dimensione dei rapporti collettivi, che sono decisivi per bilanciare l'esercizio del potere datoriale.

Liso non manca di sottolineare la novità di queste posizioni rispetto al tipo di riformismo presente nel partito socialista, in realtà in gran parte della cultura politica e sindacale di allora.

E segnala come Giugni critichi le posizioni prevalenti nel sindacato italiano, non solo denunciandone il provincialismo e i ritardi culturali, ma anche promuovendo la conoscenza di esperienze sindacali di altri paesi, in specie anglosassoni.

Scritti come l'introduzione al volume di Selig Perlman e i due saggi del Mulino del 1956 su *Esperienze corporative e post corporative nei rapporti collettivi di lavoro in Italia* e su *Con-*

trattazione aziendale e democrazia industriale, dei quali Liso dà ampia informazione, sono stati fondamentali per la formazione di tanti quadri sindacali, e anche di molti giovani studiosi di scienze sociali e giuridiche, compreso chi scrive.

Alla fine del primo capitolo Liso dedica alcune pagine alla monografia del 1960 *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, ribadendo il giudizio comune che essa «ha costituito una pietra miliare per gli studi giuridici e in particolare del diritto sindacale» (p. 25) e sottolineandone la duplice finalità metodologica e di politica del diritto.

L'attenzione al metodo è importante nell'opera di Giugni, specie dei primi anni, che è pervasa da un autentico «assillo metodologico, motivato dall'intento di dare dignità scientifica alla nuova disciplina del diritto del lavoro, intrisa di fatti sociali ed economici»².

Il modello dell'ordinamento intersindacale «svolgeva una fondamentale funzione conoscitiva di sostanzioso arricchimento di metodo nello studio della materia» facendo «penetrare nell'ambiente della dottrina giuridica il mondo delle relazioni industriali, che da un'ottica civilistica non era possibile cogliere nella dimensione sua propria e nelle sue dinamiche» (pp. 26-28).

Quanto alla finalità di politica del diritto Liso sottolinea, e approva, l'intento dell'opera di mostrare che il sistema di relazioni industriali «poteva vivere e svilupparsi sulla base della sola garanzia del principio di libertà sindacale», a prescindere dalla attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. (p. 29).

Ritiene invece meno realistico l'intento di promuovere una evoluzione del sistema sul modello britannico ver-

so una contrattazione dinamica in cui le parti fossero capaci di amministrare autonomamente i contenuti dei contratti collettivi, con istituti propri quali commissioni di conciliazione e arbitrato (ivi).

Infatti, le proposte avanzate a più riprese da Giugni per sostenere questi istituti di amministrazione bilaterale del contratto collettivo si sarebbero scontrate con la concezione dominante in Italia e nello stesso sindacato, a eccezione della Cisl, che riservava la trattazione di tali questioni alla giurisdizione statale e alla mediazione della magistratura; su questo tornerò più avanti.

Cella rileva che in queste analisi di allora Gino forse eccedeva in una interpretazione sistematica delle relazioni industriali italiane, probabilmente con l'obiettivo di contribuire a promuoverla³.

Va anche ricordato che quella del 1960 è un'opera a lungo preparata da Giugni in «isolamento», che, per il suo carattere di rottura metodologica e di politica del diritto, doveva provocare reazioni critiche da parti opposte⁴.

Del resto, anche in altre opere di Giugni erano presenti tratti di rottura e di eterodossia rispetto alle concezioni allora dominanti fra i giuristi, che gli avvalsero un iniziale isolamento accademico, oltre che ricorrenti attacchi politici.

3. Il secondo capitolo dello studio è dedicato all'impegno di Giugni sul versante della politica legislativa negli anni del centro sinistra, fino alla approvazione dello Statuto dei lavoratori.

Queste pagine si concentrano sui due principali episodi della legislazione di

² Così Grossi, 2007, 180.

³ Cella, 2007, 281.

⁴ Treu, 2010.

quel periodo, la legge sui licenziamenti individuali e lo Statuto dei lavoratori.

Liso presenta una analisi dettagliata dell'iter formativo delle due leggi e ne segue dall'interno il processo formativo, dando conto dei molteplici contributi di Giugni, e analizzandoli in relazione sia alle dinamiche del dibattito parlamentare, sia alle prese di posizione, spesso divergenti, delle parti sociali e agli episodi di contrattazione collettiva intervenuti nel periodo.

Una simile lettura incrociata di fonti e input diversi è spesso integrata con episodi e dettagli poco noti, oltre che con i commenti di un analista attento e informato del contesto come Liso.

Cosicché lo studio ci offre un quadro a tinte vivide che arricchisce la nostra conoscenza su punti importanti non solo di quelle due normative, ma anche del quadro sindacale e politico del periodo.

Una attenzione particolare viene dedicata ai contrasti fra Cgil e Cisl, emersi in quegli anni ma non scomparsi nei periodi successivi, circa le scelte dibattute nell'iter formativo delle due leggi; scelte che secondo Liso sono indicative di culture giuridiche diverse, espresse e talora enfatizzate, dai giuristi legati alle organizzazioni, in particolare alla Cgil.

4. Un tema che ritorna a più riprese nel saggio riguarda il rapporto fra legge e contrattazione come fonti regolatrici delle realtà del lavoro e delle attività produttive.

Questo tema costituisce il filo conduttore principale delle analisi del libro, e ha un duplice rilievo: fornisce una chiave di lettura significativa delle posizioni di Giugni nella dialettica fra le due maggiori confederazioni e delle culture politiche di riferimento, e permette di dare conto delle principali scelte di

politica del diritto presenti nel dibattito di allora e riprodotte in molte situazioni attuali.

Il testo sottolinea più volte che nella visione di Giugni «la principale responsabilità della regolazione nel mondo delle attività produttive deve riposare più sulle spalle della contrattazione che della legge» (p. 49), una posizione consonante con quella storica della Cisl.

A riprova Liso sottolinea la posizione di Giugni che, in occasione del primo dibattito relativo alla legge sui licenziamenti, rivendica all'accordo interconfederale del 1965 il merito del superamento del principio del licenziamento libero «dando una stoccata a coloro, la Cgil e i suoi giuristi, che vedevano l'intervento della legge come necessitato dalla Costituzione» (p. 43).

Ma, nello stesso tempo, e qui la stoccata Giugni sembra darla alla Cisl, sostiene che l'intervento del legislatore trovava giustificazione nella necessità di rimediare a carenze che si erano manifestate nell'applicazione dell'accordo, anche per la limitatezza del campo di copertura e della efficacia di questo.

A tale proposito Giugni polemizza con quei parlamentari della Cisl che si chiudevano in una «intransigente posizione di principio» contraria alla legge, evitando di misurarsi con i dati di realtà, cioè con la verifica del fatto che i contratti collettivi erano sforniti di efficacia *erga omnes*, per cui occorreva comunque disciplinare la materia a tutela dei soggetti non rientranti nel cono dell'autonomia collettiva (pp. 41-42).

Parlando a un auditorio amico, nel convegno delle Acli del 1968, ribadisce che, se l'idea iniziale della Cisl secondo cui il contratto doveva considerarsi alternativo alla legge era nata da una giusta reazione antistatalista e dalla presa di

distanza da certe tradizioni di paternalismo riformista, successivamente «era diventata una ideologia rigida e chiusa in se stessa che ha portato [...] nel dibattito sulla giusta causa a una presa di posizione [...] incomprensibile» (p. 51, nota 40).

5. In questi commenti relativi all'intervento legislativo sui licenziamenti è già chiara la posizione di Giugni, che sarà precisata in occasione dello Statuto dei lavoratori: «la legislazione non deve porsi come alternativa alla contrattazione in guisa da elidene i risultati e comprimerne le potenzialità di sviluppo; bensì deve inserirsi nel processo aperto da questa senza contraddirlo, ma potenziandolo».

Liso aggiunge, seguendo il medesimo orientamento, che Giugni manifestò la sua approvazione al principio dell'accordo interconfederale, ripreso dalla legge, secondo cui in caso di licenziamento ingiustificato il datore di lavoro avrebbe dovuto a sua scelta riassumere il lavoratore oppure pagargli una indennità (p. 45).

E rileva che la acuta sensibilità di Giugni alle dinamiche gestionali gli prefigurava le difficoltà che si sarebbero create ove si fosse scelta la sanzione della reintegrazione caldeggiata dall'opposizione, riportando l'ammonimento dello stesso Giugni secondo cui «la efficienza delle sanzioni dipende largamente dal rapporto di corrispondenza che esse trovano nella coscienza sociale» (p. 46).

«Lette oggi le sue parole sembrano acquisire un valore profetico» annota Liso, ricordando che il legislatore dello Statuto dei lavoratori avrebbe generalizzato, all'art. 18, la sanzione della reintegrazione per i licenziamenti ingiusti-

ficati, che il progetto governativo aveva previsto di riservare ai licenziamenti discriminatori lesivi della libertà sindacale (p. 46): una scelta della versione finale dell'art. 18 che Giugni, anni dopo, commentava seccamente «non l'avrei scritto così»⁵.

Giugni lamentava anche che nel corso dei lavori parlamentari era caduta la previsione del disegno di legge governativo che favoriva le parti sociali nell'utilizzo dell'arbitrato nelle controversie di lavoro.

Egli riteneva, richiamandosi anche a esperienze comparate, che il ricorso a questo istituto meritava di essere sostenuto, anche in presenza di un sistema giudiziario perfettamente funzionante, perché permetteva al sindacato di completare la sua funzione normativa con un impegno nel governo della dimensione applicativa delle norme, che «garantiva alla organizzazione il contatto più efficace con i lavoratori, alla attività contrattuale e ai negoziatori un costante termine di misurazione con la realtà» (p. 49).

A commento di questa fase del rapporto fra legge e contratto, Liso commenta che «le cose non sono andate come Giugni auspicava, perché la legge doveva smentire l'impianto ibrido che intendeva far coesistere due canali alternativi di risoluzione delle controversie, quello arbitrale e quello della giurisdizione ordinaria, cannibalizzando il primo a opera del secondo, come temuto dalla Cisl».

Ma Liso riconosce che non c'erano alternative praticabili alla soluzione adottata, argomentando che, se l'arbitrato è uscito soccombente lo si deve alla immaturità del nostro sistema dei rapporti sindacali e, aggiungo io, soprattutto

⁵ Giugni, 2003, 31.

to al fatto che lo strumento era estraneo alla cultura maggioritaria di quel sistema (pp. 54-55).

6. Liso dedica gran parte del volume all'iter formativo dello Statuto dei lavoratori. Si tratta di vicende che sono state ampiamente analizzate, data l'importanza della legge e il suo impatto sul nostro diritto del lavoro.

Ma il metodo seguito da Liso, che anche qui si basa su una lettura integrata e sul confronto delle posizioni di Giugni con quelle delle parti sociali e politiche protagoniste del dibattito, aggiunge importanti elementi di conoscenza su quel tormentato periodo e chiarimenti su questioni tuttora controverse.

Lo studio non manca di rilevare come Giugni sia stato indotto ad aggiornare le proprie proposte alla luce dei «materiali che si sprigionavano [...] dalla magmatica realtà dell'autunno caldo».

Segnala che Giugni, pur mantenendo fermo «il nord della sua bussola», cioè la centralità delle responsabilità delle parti sociali nella regolazione dei rapporti di lavoro, «introdusse nel dibattito un fondamentale elemento di novità, che costituisce il maggior contributo di politica del diritto da lui fornito in quella fase».

Prospettò agli interlocutori sociali e politici l'opportunità che «la legge non si concentrasse sulla tutela dei singoli, bensì avesse ad oggetto il sostegno, per favorirne la tenuta e la crescita, al sistema di rapporti collettivi considerati come la istituzione in grado di realizzare la più efficace tutela dei lavoratori» (p. 57).

Il racconto di Liso ripercorre i vari interventi con cui Giugni precisa il proprio pensiero e prende posizione rispetto alla tesi dei vari protagonisti, sindacali e politici.

Giugni comincia con il criticare la idea di Statuto dei lavoratori presente nel centro sinistra: lo Statuto non poteva essere improntato a una visione atomistica (p. 59); non era sufficiente conferire specifici diritti ai singoli lavoratori, ma da lì si doveva partire per rafforzare la capacità negoziale del sindacato, a cominciare dall'azienda (p. 61).

Ma le proposte di Giugni si presentano subito con uno spettro più ampio, perché sono volte a potenziare il sistema delle relazioni industriali nel suo insieme (p. 63), con il riconoscimento di istituti che da tempo inutilmente proponeva, relativi alla amministrazione autonoma dei contratti collettivi, alle clausole di tregua, oltre che ai contributi per ritenuta e alle quote di servizio, istituti ancora poco comuni nel nostro ordinamento.

In altri interventi nel dibattito Giugni affronta temi della agenda imposta dall'autunno caldo, rilevando l'urgenza del potenziamento della rappresentatività dei sindacati, necessaria per promuovere il ruolo contrattuale e per «non lasciare spazio a uno spontaneismo che avrebbe potuto portare a esiti regressivi», nonché per accompagnare la «spinta alla unità sindacale che doveva essere vista con favore» (p. 65).

7. La novità e complessità di questo approccio sono esplicitati nella relazione al disegno di legge governativo nella quale, chiosa Liso, si avverte con chiarezza la penna di Giugni (p. 67).

«Essendo questo il succo della posizione governativa si può ben giustificare che la Cisl non abbia riproposto la sua contrarietà» (p. 68), commenta Liso sottolineando che «il disegno di legge governativo soddisfaceva due elementi portanti della filosofia Cisl, la presenza

di un sindacato forte in azienda e il totale rispetto della sua autonomia».

In realtà la Cisl non prese posizione in modo esplicito, ma si limitò a «una sorta di silenzio assenso». Il fatto è che all'interno di questa confederazione, allora alle prese con una crisi interna, la svolta dello Statuto era frutto della spinta prodotta dalla Fim di Carniti e Macario, ma era ancora osteggiata da una rilevante minoranza.

Il segretario generale Storti manifestava perplessità denunciando il «sospetto di un tentativo diretto alla istituzionalizzazione del sindacato, anche se limitata alla fase aziendale» (p. 74).

In realtà alla denuncia del rischio di istituzionalizzazione si opponeva il timore che altre novità della legge quali il riconoscimento del diritto in capo ai lavoratori di costituire le rappresentanze aziendali, la sanzione del diritto di assemblea e la norma innovativa dell'art. 28, aprissero la strada alla contestazione in azienda.

In proposito Liso menziona l'opinione secondo cui lo Statuto dei lavoratori sottintendeva l'idea del sindacato nuovo che si stava concretizzando durante l'autunno caldo, sindacato animato da forti dinamiche partecipative, orientato all'unità e quindi emancipato dai partiti (p. 76).

Ma precisa che se quella idea ha rappresentato «il carburante politico» della legge – peraltro con efficacia calante nel tempo – tuttavia l'impianto della normativa aveva un suo equilibrio, come risulta dal fatto che i diritti di partecipazione stabiliti dalla legge dovevano essere esercitati nell'ambito delle organizzazioni sindacali più rappresentative.

Nella medesima direzione si muoveva la scelta della legge di contrastare la pretesa della sinistra comunista di legittimare in azienda assemblee di partito (p. 77).

8. Liso dedica una accurata analisi alle divergenze delle posizioni di Giugni rispetto a quelle dei giuristi vicini alla Cgil, una attenzione giustificata dalla rilevanza dei motivi del dissidio, presenti non solo in quel dibattito, ma rilevanti anche per le questioni attuali.

Il dissidio è risalente nel tempo e riguarda vari temi critici, dalla titolarità del diritto di sciopero, alla liceità delle clausole di tregua, alla gestione delle controversie di lavoro (p. 78).

Ma diventa più vistoso quando, dopo l'approvazione della legge sulla giusta causa, si cominciò a discutere di ulteriori interventi legislativi, a fronte prima di una iniziativa di legge promossa in particolare dal Pci e poi del progetto di legge governativo sullo Statuto.

Al progetto del Pci Giugni obietta di restare fermo sulle posizioni difensive degli anni '50, ribadendo che i diritti dei lavoratori, per non restare formule vuote «vanno radicati non in astratte enunciazioni precettive, ma in concreti rapporti di forza che possono assumere una posizione di equilibrio con la valorizzazione delle istituzioni collettive», principio a cui è ispirato il disegno di legge governativo (p. 80).

La polemica era particolarmente dura con i giuristi della *Rivista giuridica del lavoro*. Secondo loro «era già tutto scritto nella Costituzione [...] e la legge avrebbe solo dovuto esplicitare quello che dalla Carta avrebbe potuto essere tratto già in via interpretativa».

Di contro, questi giuristi accusavano che sotto il pretesto di un rafforzamento del sindacato «si tendeva a imbrigliare la organizzazione e l'attività sindacale [...] assegnando al sindacato così istituzionalizzato [...] una funzione sotto vari aspetti limitativa o addirittura esclusiva dei diritti dei lavoratori uti singuli» (p. 83).

Al che si aggiungeva la critica che, vietando la possibilità di una autonoma presenza del partito politico in fabbrica, si impediva ai lavoratori l'esercizio dei diritti politici nei luoghi di lavoro (p. 87).

Su questo punto Liso non manca di rilevare che «la visione dei socialisti che mirava a riconoscere al sindacato un ruolo autonomo nel governo del sistema economico, doveva risultare indigesta a quella sinistra che nel sindacato altro non vedeva se non una variante della azione politica collocata saldamente nelle mani del partito» (p. 88).

9. Commentando queste vicende Liso prende le distanze da chi a posteriori ha voluto ridimensionare l'importanza di quei contrasti, ribadendo come essi non possano essere sminuiti, perché rispondevano a linee divergenti di politica del diritto, chiaramente emerse nel dibattito parlamentare.

Il fatto è che nel corso dei lavori parlamentari il disegno governativo dello Statuto aveva ricevuto una corposa integrazione ispirata alla cultura del garantismo individuale (p. 94) presente anche nel mondo del cattolicesimo democratico, e veicolata nel testo della legge dall'intervento del Ministro Donat Cattin, espressione di quella cultura.

Con questa integrazione le due diverse linee ispiratrici della legge, quella costituzionalista dei diritti individuali e quella promozionale del sindacato, vennero a confluire nel testo esprimendo l'idea che le garanzie attribuite ai singoli erano funzionali anche al rafforzamento del sindacato (p. 90).

Al riguardo Liso commenta che è dubbio che la visione appassionatamente sostenuta da Giugni e Mancini abbia veramente prevalso (p. 94).

Al di là del giudizio sulla "prevalenza" di una o dell'altra linea, va riconosciuto che l'innesto fra queste doveva rivelarsi non privo di problematicità, come avrebbero mostrato le vicende successive, nell'interpretazione di norme cardine della legge, dagli artt. 18 e 28, all'art. 13 sulla variazione delle mansioni.

Inoltre, Liso rileva che, contrariamente a quanto auspicato dalla visione di Giugni e Mancini, nella esperienza applicativa dello Statuto comincerà ad acquisire un'importanza centrale la mediazione giudiziaria.

In questa evoluzione del ruolo della magistratura Giugni doveva vedere una ambiguità negativa della legge, per cui «nel momento in cui volle opporre al potere dell'imprenditore un contropotere, in realtà di contropoteri ne mise in atto due, uno fu quello del sindacato, l'altro quello del giudice» (p. 95).

Tanto è vero, commenta Liso, che Giugni, attento a monitorare i problemi di aderenza delle leggi alle dinamiche sociali, già nel 1982 lanciava la proposta di apporre alcune modifiche allo Statuto «per una migliore funzionalità della legge». Tali modifiche dovevano servire a eliminare imperfezioni e lacune che portavano incertezze interpretative, e soprattutto a migliorare il sistema di governo delle relazioni industriali (p. 95).

10. Nel corso della sua analisi Liso riporta un testo che sintetizza bene il senso della concezione di Giugni in tema di rapporto fra legge e contratto collettivo e fornisce indicazioni di come affrontarlo anche in prospettiva.

Giugni considera irragionevole porre in termini di alternativa il problema di questo rapporto, perché «invece gli

strumenti si usano, si dosano, si applicano in relazione a certe valutazioni che si danno di altri strumenti e di possibili alternative» al fine di «trovare un punto di equilibrio fra i due tipi di strumenti [...] che è naturalmente condizionato dalle concrete esigenze che maturano nel corpo sociale» (pp. 51-52).

È appena il caso di notare che la ricerca di un simile equilibrio presenta difficoltà legate alle variabili in gioco riguardanti non solo i caratteri dei contesti storici, ma le esigenze sociali ed economiche espresse dalle persone e dagli attori sociali.

Nel caso italiano tali difficoltà sono aggravate dall'alto tasso di conflittualità sociale e di ideologia che ha sempre pervaso, in particolare le materie del lavoro.

D'altra parte, la scarsa disponibilità del nostro paese, sia delle istituzioni sia degli attori sociali, a dotarsi di sistemi di monitoraggio e di valutazione relativamente all'impatto della regolazione sulla realtà sociale non ha fornito elementi per favorire analisi più documentate.

La precarietà degli equilibri raggiunti in sede parlamentare fra i due orientamenti ideali confluiti nello Statuto sarebbe stata confermata più volte.

Non solo nei temi relativi all'applicazione di questa legge, ma anche in altre vicende riguardanti la regolazione dei rapporti individuali e collettivi del lavoro, dove il punto critico per l'equilibrio tornerà a essere il rapporto fra intervento legislativo di garanzia dei diritti individuali e autonomia regolativa delle relazioni industriali.

Liso accenna, in conclusione allo studio, a vicende e a temi in cui avrebbero avuto seguito le proposte di Giugni di valorizzazione della regolazione collettiva: in particolare le scelte affermatisi negli anni '70 di rinviare a questa le

decisioni di allentare alcune rigidità della disciplina legislativa (p. 96).

In periodi successivi queste scelte si sarebbero dovute misurare con la regolazione della *flexicurity* di derivazione europea, in Italia resa più critica e controversa dallo squilibrio fra le politiche di flessibilità e quelle di tutela della sicurezza dei lavoratori.

I rapporti fra legge e autonomia collettiva avrebbero raggiunto momenti di tensione: dai primi interventi legislativi di contenimento degli automatismi retributivi di fine anni '70, ai vari tentativi di modificare la scala mobile, drammatizzati dal cd. Decreto di San Valentino (14 febbraio 1984), varato dal governo Craxi, e poi confluiti nel grande patto sociale del 1993, concluso con la regia di Giugni.

11. Riflettendo sul volume di Liso, mi sono convinto che sarebbe molto utile che Franco continuasse la sua indagine con lo stesso metodo qui adottato anche per gli anni successivi allo Statuto, in cui Giugni ha continuato a seguire e determinare i passaggi più rilevanti per la innovazione del diritto del lavoro e delle relazioni industriali.

L'analisi degli ulteriori contributi di Giugni ci permetterebbe di trarre ancora insegnamenti dalle sue indicazioni su vicende ormai vicine a noi che hanno registrato risultati importanti per la riforma delle nostre relazioni di lavoro, anche se spesso raggiunti fra tensioni fra le parti sociali e con il governo che ne dovevano dimostrare la fragilità.

Gli insegnamenti di Giugni sarebbero tanto più importanti in quanto la questione dei rapporti fra intervento della legge e dell'autonomia collettiva nella regolazione dei rapporti di lavoro ha continuato a essere centrale nelle scelte

di politica del diritto e nelle controversie fra gli attori sociali e istituzionali.

Con in più il fatto che le scelte cui sono chiamati i diversi attori sono rese ora più complesse e spesso dramatizzate dalle grandi trasformazioni in atto nel contesto nazionale e internazionale.

Si tratta di trasformazioni strutturali di tipo oggettivo e soggettivo presenti nella maggior parte dei paesi avanzati che operano in direzione sfavorevole alla posizione del lavoro nei rapporti con le imprese.

Nel caso italiano il loro impatto negativo è accentuato dalla carenza di un quadro regolatorio certo e condiviso delle relazioni industriali e dalle divisioni fra le maggiori organizzazioni sindacali.

Tali divisioni hanno radici profonde, ma è significativo che esse riproducano con varianti le contrapposizioni del passato su molti temi, non ultimo quello dei rapporti fra intervento della legge e della contrattazione collettiva nella regolazione dei rapporti di lavoro.

Basti ricordare la questione della introduzione e regolazione del salario minimo, da anni all'ordine del giorno, e apparentemente senza sbocco per i contrasti non solo fra le forze politiche ma anzitutto fra le maggiori confederazioni, Cisl e Cgil.

La prima ha ripreso una posizione di netta opposizione all'intervento legislativo ritenendo sufficiente l'azione collettiva, la seconda sostiene la necessità di un salario minimo legale nel quadro di una strategia di riconoscimento legislativo di una più ampia Carta dei diritti sociali.

L'inerzia normativa risultante da questo *impasse* ha dato motivo alla magistratura con le note sentenze della Cassazione, 27711 e 27769 del 2 ottobre 2023, di stabilire il livello del salario

equo, invalidando alcuni contratti collettivi ritenuti non rispettosi della indicazione costituzionale dell'art. 36 sulla retribuzione sufficiente e proporzionale.

La valorizzazione dell'autonomia collettiva, anche nella teorizzazione dell'ordinamento intersindacale operata da Giugni, non implica che i prodotti della contrattazione collettiva godano di una sorta di immunità nell'ordinamento statale.

Ma le sentenze della Cassazione sono un segnale preoccupante, che avrebbe preoccupato Giugni, perché, al di là del merito specifico, segnalano una crisi di credibilità della contrattazione come autorità salariale, che è un elemento centrale del funzionamento dei sistemi di relazioni industriali pluralisti.

La crisi delle relazioni industriali ha radici strutturali profonde; ma la incapacità delle parti, con il sostegno delle istituzioni, di darsi regole sugli aspetti fondamentali della contrattazione quali auspiccate da Giugni nelle sue proposte del 1982, contribuisce ad aggravare la debolezza e la opacità del nostro sistema.

Questa situazione di anomia e di disordine si sta rivelando in tutta la sua gravità nella assenza, o nel rifiuto, di iniziative contrattuali e legislative volte ad affrontare la drammatica situazione salariale nel nostro paese.

In queste condizioni anche gli interventi della giurisprudenza faticano a fare chiarezza, su punti critici quali la selezione dei contratti collettivi da scegliere per identificare il salario costituzionalmente adeguato, le voci retributive da ritenersi essenziali allo stesso fine, e gli indici di adeguatezza del salario⁶.

Lo si riscontra nella incertezza e nelle oscillazioni delle sentenze citate alla

⁶ Cfr. il dibattito pubblicato sul Quaderno 10/2024 della RGL.

ricerca di indicatori di adeguatezza utili, o interni al sistema contrattuale o esterni, come quelli non vincolanti della direttiva europea e quelli solo proposti e controversi presenti nell'ordinamento italiano.

In questo contesto ritornano attuali le indicazioni di Giugni circa le cautele con cui si doveva vedere l'intervento della mediazione giudiziaria nei rapporti collettivi di lavoro, e circa i rischi di un'azione di supplenza che invadesse o indebolisse il ruolo delle parti sociali.

Se si vogliono evitare questi rischi occorre cogliere il campanello d'allarme attivato anche dalle due sentenze e affrontare quella mancanza di regole che ha «decostituzionalizzato» il nostro sistema di relazioni industriali⁷, con le implicazioni negative anche sulle questioni della efficacia della contrattazione collettiva e del salario equo.

Riferimenti bibliografici

- Cella G.P. (2007). Il cammino del pluralismo: Giugni e le relazioni industriali. *DLRI*: 281 ss.
- Giugni G. (2003). *La lunga marcia della concertazione*. Bologna: il Mulino.
- Grossi P. (2007). Gino Giugni nella scienza giuridica italiana del Novecento. *DLRI*: 180 ss.
- Romagnoli U. (2021). I cinquant'anni dello Statuto dei lavoratori. Testo disponibile al sito: www.insightweb.it/web/content/i-50-anni-dello-statuto-dei-lavoratori (consultato il 5.7.2025).
- Treu T. (2010). In ricordo di Gino Giugni. *DRI*: 4 ss.

⁷ L'espressione è di Romagnoli, 2021, par. 6.